ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN - POLONIA
VOL. XLIV SECTIO G 1997

Zakład Teorii Państwa i Prawa

LESZEK LESZCZYŃSKI

Zwroty ocenne w projekcie Konstytucji RP – regulacja zasad ustroju i praw obywatelskich

Evaluation Phrases in the Draft Constitution of the Polish Republic: Regulation of the Principles of Political System and Civil Rights

I

Projekt Konstytucji RP[1] zawiera szereg konstrukcji normatywnych, które mogą być zakwalifikowane jako zwroty nieostre o charakterze ocennym. Celem wstępnego uporządkowania rozważań należałoby przyjąć, iż zwrot taki jest rodzajem odesłania pozaprawnego, nakierowującego podmioty, które realizują prawo (stosują, wykonują w innej niż stosowanie postaci, realizują swe prawa podmiotowe itp.) na dokonywanie wartościowań (aktów oceniania) na podstawie kryteriów, które są sformułowane (nazwane) w tekście prawnym, ale których treść nie jest w tym tekście określona. Zwroty takie najczęściej wskazują rodzaj wartości, na podstawie których podmioty te winny wypowiadać konkretne oceny, chociaż ukierunkowanie takie nigdy nie spełnia cech wskazania precyzyjnego i wyczerpującego. Występują w różnych gałęziach prawa i w zależności od podstawowych cech danego działu można zauważyć pewne ich stałe właściwości związane z ich kształtem słownym, znaczeniem poszczególnych wyrazów, rodzajami wartości, na które te zwroty się powołują, jak też ich założonymi i realizowanymi funkcjami w obrocie prawnym danych gałęzi.

Zwroty ocenne występują też z reguły w konstytucjach. Charakter tego aktu prawnego, jak też jego znaczenie w systemie prawnym decydująco rzutuje na fakt, że wskazane wyżej wyróżniki semantyczne, systemowe i funkcjonalne odnoszą się nie tylko do samych norm konstytucyjnych, ale wpływają także na

[1] Podstawą analizy przeprowadzonej w opracowaniu jest wersja projektu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z 19 czerwca 1996 r., („Rzeczpospolita" z 21 czerwca 1996 r.).

całą praktykę prawną w danym kraju. Ponadto, chyba w żadnym innym akcie związek cech odesłań z cechami reżimu politycznego, w którym dane prawo jest tworzone i stosowane, nie jest tak widoczny jak w regulacji konstytucyjnej.

Przyjmując realistyczne założenie, że zwrotów ocennych w przepisach konstytucyjnych nie da się uniknąć, należy zająć się zakresem ich występowania w projekcie Konstytucji RP oraz potencjalnymi funkcjami, z jakimi ich formułowanie może się wiązać. Ważne jest też zbadanie, jak zmiana reżimu politycznego i systemu społecznego w naszym kraju oraz towarzyszące im zmiany w prawie konstytucyjnym, wraz z powstawaniem projektu pełnej Konstytucji RP, wpływają na posługiwanie się zwrotami ocennymi przez konstytuantę.

Zwroty ocenne występują w trzech częściach projektowanej regulacji konstytucyjnej RP: w rozdziale o zasadach ustrojowych, w rozdziale o prawach, wolnościach i obowiązkach człowieka i obywatela oraz w rozdziałach dotyczących poszczególnych części aparatu państwowego. Różnice w charakterze przepisów znajdujących się w tych odmiennych fragmentach konstytucji rzutują na różne funkcje pozaprawnych odesłań ocennych w odniesieniu zarówno do samego aktu konstytucyjnego, jak też w odniesieniu do całości systemu prawnego, dla którego konstytucja jest aktem najbardziej doniosłym i nadrzędnym.

II

1. Projekt konstytucji zawiera kilka charakterystycznych odesłań ocennych już w najbardziej ogólnej części regulacji dotyczącej zasad ustroju. W art. 1 projektodawca powtarzając obowiązujący dziś przepis, odwołuje się do *zasad sprawiedliwości społecznej*, które mają być urzeczywistniane poprzez działania demokratycznego państwa prawnego. W art. 2 powołane jest kryterium *wspólnego dobra* (na określenie charakteru RP), natomiast w art. 19 – *dobra wspólnego*, które obok kryterium *dobra człowieka* ma być punktem odniesienia do współdziałania dla kształtowania stosunków pomiędzy państwem, kościołami i związkami wyznaniowymi. W art. 15 powołane jest kryterium *interesu publicznego*, który ma stanowić granice reprezentowania i sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego, natomiast w art. 15 – kryteria *celów publicznych* oraz *słusznego odszkodowania*, jako warunków dopuszczalności wywłaszczenia. Do kryterium interesu nawiązuje art. 6, który formułuje odesłanie do *interesu obywateli* jako miernika celu, dla którego realizacji działają swobodnie tworzone organizacje społeczne, a także art. 16, który dopuszcza ustawowe ograniczenie swobody działalności gospodarczej jedynie wówczas, gdy przemawia za tym nie każdy, lecz jedynie *ważny interes publiczny*.

Zwroty powyższe nie są jednorodne. Kryteria, do których się odwołują, odznaczają się różną zawartością aksjologii w ustalaniu semantycznego i pragmatycznego sensu tych zwrotów. Na przykład pojęcie interesu z pewnością nie jest tak uwikłane w ocenianie jak pojęcie dobra, chociaż są to oczywiście proporcje trudne do jednoznacznego wymierzenia. Jeszcze inną konotację aksjologiczną ma pojęcie celu, które musi zawierać jakąś wartość określającą treść celu, ale które jednocześnie skierowuje uwagę na elementy instrumentalne i prakseologiczne w sensie doprowadzenia do realizacji zamierzeń. Kryteria słusznego odszkodowania oraz ważnego interesu publicznego wprowadzają element szacowania i porównywania po to, aby w konkretnej sytuacji uznać, że skala lub miara odszkodowania czy interesu usprawiedliwia zakwalifikowanie ich jako słusznego czy ważnego. Zupełnie osobnym problemem jest pojęcie zasad sprawiedliwości społecznej, które z oczywistych przyczyn nie da się wyjaśnić bez pogłębionych rozważań filozoficznych (ideologicznych, a także politycznych) oraz odpowiednich odniesień aksjologicznych, od których oczekuje się systemowości (stąd słowo „zasady" w nazwie odesłania)[2].

Brak tu miejsca na dokładniejsze zajęcie się semantyką poszczególnych zwrotów. Ta ostatnia i tak zresztą musiałaby mieć charakter jedynie orientacyjny wobec faktu, że treść poszczególnych zwrotów kształtuje się w praktyce realizacji norm konstytucyjnych. Praktyka ta w każdym swym akcie uwikłana jest w aktualne warunki i wartości społeczno-kulturowe i polityczne, a niekiedy także ideologiczne[3]. Z punktu widzenia celu tego opracowania wystarczyć powinno stwierdzenie obecności odesłań ocennych w przepisach regulujących zasady ustroju, obecności wartościowania przy stosowaniu tych odesłań oraz dostrzeżenie luzu decyzyjnego, jaki w procesach stosowania norm konstytucyjnych, w wyniku zamieszczenia tych zwrotów i niezależnie od ich postaci słownej, powstał, a właściwie został rozszerzony.

2. Zasady ustroju zajmują szczególnie doniosłe miejsce w systematyce każdej konstytucji i całego prawa obowiązującego i fakt ten musi wpływać na kwalifikację obecności w nich zwrotów ocennych. Poza dyskusją pozostaje fakt normatywnego charakteru przepisów określających te zasady. Z racji jednak tego, że jest to część ogólna części ogólnych poszczególnych gałęzi prawa oraz podstawowych dla systemu prawnego aktów normatywnych, jej normy nie

---

[2] Por. Z. Ziembiński: *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1994, s. 84—89; idem: *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, *passim*. Autorzy podręcznika *Prawo konstytucyjne* (red. W. Skrzydło, Lublin 1996) nie traktują jednak odesłania do zasad sprawiedliwości społecznej jako elementu zasad naczelnych Konstytucji RP.

[3] Dokładniej o rozróżnieniach pojęciowych w ramach różnych zwrotów ocennych por. Z. Ziembiński: *Logika praktyczna*, Warszawa 1994, s. 38 i n.; K. Ajdukiewicz: *Logika pragmatyczna*, Warszawa 1974, s. 40 i n.; M. Zirk-Sadowski: *Rozumienie ocen w języku prawnym*, Łódź 1984, *passim*. Por. także opracowania – L. Leszczyński: *Klauzule generalne w stosowaniu prawa*, Lublin 1986, s. 14 i n.; idem: *Pojęcie klauzuli generalnej*, Ann. Univ. Mariae Curie--Skłodowska, Sectio G 1991, vol. XXXVIII, s. 157 i n.

muszą samodzielnie stanowić podstawy stosunku prawnego czy danego prawa podmiotowego. Mogą one bowiem stanowić element dopełnienia treści wzorów zachowań zawartych w przepisach bardziej szczegółowych, podobnie zresztą jak każdy przepis części ogólnej jakiegokolwiek innego aktu prawnego[4]. W przypadku zasad ustroju dochodzi dodatkowo doniosłość aksjologiczna każdego z postanowień tej części konstytucji. Ma to znaczenie przy interpretacji i ogólniej – przy podejmowaniu każdej decyzji na podstawie samej konstytucji oraz na podstawie innych aktów prawnych. Swoboda decyzyjna w ten sposób kreowana jest zazwyczaj i szersza, i głębsza, niż ma to miejsce w przypadku decydowania przy wykorzystaniu zasad prawa formułowanych wprost lub wyprowadzanych z części ogólnych innych aktów prawnych.

Obecność odesłań ocennych w regulacji zasad ustroju z jednej strony wiąże się z przyczynami ogólnymi leżącymi po stronie właściwości języka prawnego (niemożność sformułowania zwrotu jednoznacznie precyzyjnego), natomiast z drugiej – z odpowiednią polityką prawodawczą, zakładającą, że umieszczenie takiego zwrotu wskaże jednak w miarę jasno (w każdym bądź razie jaśniej niż gdyby takiego odniesienia nie było) rodzaj wartości, na których należałoby oprzeć treść decyzji (wartości moralne, polityczne itp.) oraz punkt odniesienia dla ustalenia „społecznej skali pomiaru wartości".

Ta ostatnia kwestia kieruje naszą uwagę na fakt, że prawo konstytucyjne jest prawem publicznym i to prawem publicznym najbardziej ogólnym, o największej doniosłości dla społeczeństwa i państwa. Siłą rzeczy punktem wyjścia jest więc ułożenie publicznych stosunków w państwie oraz zagwarantowanie odpowiedniej pozycji jednostki w takim układzie. Temu ostatniemu służą głównie regulacje praw i wolności obywatelskich, chociaż nie bez znaczenia są także zasady ustroju. Jednakże prawo konstytucyjne, jak każde prawo publiczne, przyjmuje przede wszystkim założenie o konieczności określenia w nim warunków sprawnego działania państwa. Tworzone tu normy powinny być przede wszystkim wyrazem koncepcji samoograniczenia się państwa, ale zakładają też zwykle jakąś aktywność państwa i jego organów, nadają im szersze lub węższe kompetencje organizatorskie. Nie stanowią – innymi słowy – wyłącznie kryterium oceny zachowań członków społeczeństwa. Dominującym sposobem podejmowania decyzji w takim prawie publicznym jest tzw. kierowniczy typ stosowania prawa, który z natury nie zawiera np. wymogów bezstronności czy niezawisłości podmiotu decyzyjnego, oraz w którym sam proces przebiega, mówiąc ogólnie, w sytuacji kierowania daną sferą życia społecznego[5]. Kontrola

---

[4] O koncepcji norm odniesienia i norm dopełnienia por. J. Wróblewski: *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 265–268.

[5] O cechach typu kierowniczego por. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki: *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 411 i n.; W. Dawidowicz: *O stosowaniu prawa przez organy administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego", Prawo, 1981, nr 9, *passim*.

sądowa nie wkracza we wszystkie elementy procesu decyzyjnego. Ponadto, naturalna „bliskość" treści norm tego prawa z zamierzeniami i programami sił politycznych w państwie oraz naturalna bliskość wykonywania tego prawa ze ściślejszą lub luźniejszą realizacją tych programów stwarza zawsze możliwości odpowiedniego do tych programów interpretowania norm prawa publicznego. Jak się wydaje, cechy te, wskazujące właściwie na niebezpieczeństwa posługiwania się zwrotami ocennymi w prawie konstytucyjnym, stanowią najpoważniejszy argument za tym, aby odesłań ocennych, skoro nie można ich uniknąć w prawie publicznym w ogóle, w regulacjach konstytucyjnych, a zwłaszcza w tych ich częściach, które dotyczą zasad ustroju, było jak najmniej. Nawet jeżeli poszczególne zwroty ocenne, formułowane w kontekście treści całego przepisu prawnego, pełnić mogą różne i nie zawsze nadające się jedynie do negatywnej kwalifikacji funkcje szczegółowe.

Można, jak się wydaje, wyróżnić cztery podstawowe grupy funkcji odesłań ocennych w przepisach regulujących zasady ustroju: (a) kierunkowego kryterium aktywności organów państwa, (b) elementu deklaracji aksjologicznej, (c) kryterium ochrony, jakiej państwo udziela dla niepaństwowych jednostek organizacyjnych, (d) kryterium ograniczenia konkretnych kompetencji organów państwowych.

Najwięcej wątpliwości co do przyszłych rzeczywistych funkcji norm konstytucyjnych sprowadza, jak się wydaje, ta grupa odesłań, która stanowi podstawę aktywnej polityki państwa zmierzającej w danym, wyznaczonym ogólnie przez zwrot ocenny, kierunku (ad a). Założeniem przy formułowaniu tej grupy odesłań jest uznanie aktywności państwa, jego kształtującej w stosunku do rzeczywistości społecznej roli. Odesłania stanowią wówczas element interwencjonistycznej i socjalnej funkcji państwa i są spotykane w systemach etatystycznych, a także autorytarnych. Zwrot ocenny ma być w takiej sytuacji mglistym kryterium aktywności organów państwowych, dalekim od umożliwienia poddania tej działalności kontroli sądowej. Co najwyżej można tu mówić o stworzeniu podstawy do kontroli politycznej, która przecież może się odbywać także bez takich zwrotów.

Wątpliwości, ale już z innego powodu, może budzić także funkcja deklaracji aksjologicznej (ad b). Decydujące znaczenie dla negatywnej kwalifikacji obecności odesłań w takich konstrukcjach ma fakt, że odesłanie pogłębia i tak zawsze występujące przy różnego rodzaju deklaracjach trudności w osiąganiu cech normatywnego charakteru oraz bezpośredniego stosowania przepisów konstytucyjnych.

Stosunkowo najbardziej usprawiedliwiona jest obecność odesłań spełniających rolę kryteriów bądź ochrony udzielanej poprzez państwo – mówiąc najogólniej – niepaństwowym jednostkom organizacyjnym (ad c), bądź ograniczenia treści decyzji podejmowanych przez kompetentne organy państwa (ad d).

O wadze tego rodzaju odesłań decyduje właśnie publicznoprawny charakter prawa konstytucyjnego, bowiem uprawnienia organów państwa, które są w naturalny sposób kreowane przez ten rodzaj prawa, ulegają, poprzez konstrukcje odesłań, nakierowaniu na spełnianie podanego kryterium, na „niewychodzenie" poza to kryterium. Jest też możliwe, aby działania te poddać kontroli sądowej, co spełnia warunki państwa prawnego.

3. W projekcie konstytucji znajdujemy wszystkie cztery grupy odesłań. Odnajdziemy także, na podstawie obserwacji nazw zwrotów ocennych, wspomniany nieco wcześniej klimat „publicznego punktu widzenia" w regulacji konstytucyjnej. Niemal wszystkie kryteria odwołują sią do publicznego, wspólnego lub społecznego (w domyśle – ogólnospołecznego) interesu, celu czy dobra lub do społecznej sprawiedliwości. Także powołane w art. 6 *interesy obywateli* – zwrot ten powstał w wyniku rekonstrukcji tekstu, bowiem jego poszczególne człony przedzielone są innymi wyrazami – chociaż brzmiący inaczej, przez użycie liczby mnogiej wskazuje na zbiorowy (społeczny) punkt odniesienia w ustaleniu jego treści.

Zestawiając wyróżnione wyżej grupy odesłań trzeba powiedzieć, że typy zwrotów, wobec których pojawia się najwięcej wątpliwości, pojawiają się w projekcie w postaci szczątkowej. Jedynym zwrotem ocennym, mającym charakter bezpośredniego ukierunkowania polityki państwa (ad a), jest odesłanie do *dobra człowieka* i *dobra wspólnego* przy kształtowaniu stosunków pomiędzy państwem, kościołami i związkami wyznaniowymi (art. 19). Nazwy tych kryteriów ocennych oraz nałożenie obowiązku prowadzenia takiej działalności nie tylko na państwo, osłabiają potencjalne cechy negatywne tego typu odesłań.

Także zwrot będący elementem deklaracji aksjologicznej występuje jedynie w art. 2 („RP jest *wspólnym dobrem* wszystkich obywateli"). Porównanie z Konstytucją z 1952 roku wypada więc niezwykle korzystnie, bowiem nagromadzenie zwrotów ocennych zarówno w dyrektywach kierujących aktywność państwa na dane sfery, jak i w deklaracjach aksjologicznych było w tamtym akcie tak duże, że w oczywisty sposób niemożliwe do operacjonalizacji i kontroli[6]. Natomiast w porównaniu z tak „pragmatycznym" aktem, jakim była nowelizacja Konstytucji z dnia 29 grudnia 1989 r., nasycenie zasad ustroju aksjologią jest jednak znaczne[7]. Upływ czasu od momentu głębokiej zmiany społecznej, a wraz z nim kształtowanie się zrębów nowej aksjologii państwowej i prawnej, ale także chyba sama długość prac prawodawczych sprzyja, jak widać, częstszemu i głębszemu sięganiu po uzasadnienia aksjologiczne.

Znakiem zmiany w metodzie regulacji konstytucyjnej, zwłaszcza w stosunku do aktu z 1952 r., są też dwie następne grupy odesłań. Zwroty określające

[6] Por. np. art. 5, 6, 7, 14 Konstytucji z 22 lipca 1952 r.

[7] W nowelizacji tej, w rozdziale o zasadach ustroju spotykamy jedynie zwrot „zasady sprawiedliwości społecznej" (art. 1) oraz „słuszne odszkodowanie" (art. 7).

wg jakich kryteriów państwo ochrania formy aktywności obywatelskiej (ad c) są elementem gwarancyjnej funkcji państwa. Państwo „dostarcza" takiej ochrony w stosunku do związków zawodowych, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, fundacji oraz innych dobrowolnych zrzeszeń, jeżeli działają one m. in. w celu realizacji *interesów obywateli* (art. 6), oraz uznaje działania samorządu zawodowego reprezentującego zawody zaufania publicznego i sprawującego pieczę nad ich należytym wykonaniem, jeżeli ta reprezentacja i sprawowanie pieczy mieści się w granicach *interesu publicznego* i dla jego ochrony (art. 14). Kryteria te nie kierunkują inicjatywnej, kształtującej działalności państwa, lecz decydują jedynie o przyznaniu ochrony państwowej. To nie państwo jest tu stroną inicjatywną; w założeniu to obywatele tworzą organizacje, które, jeżeli działają w granicach ram aksjologicznych wyznaczonych przez zwroty ocenne, korzystają z ochrony państwa.

Podobnie dzieje się w grupie ostatniej (ad d), w której kompetentne organy państwowe nie mogą wyjść przy podejmowaniu decyzji poza granice nakreślone przez zwroty ocenne. Wywłaszczenie może być bowiem dokonane jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 15), a ustawowe ograniczenie swobody działalności gospodarczej – jedynie ze względu na ważny interes publiczny (art. 16). Tutaj wprawdzie państwo inicjuje dany proces decyzyjny (ustawodawczy lub administracyjnego stosowania prawa), niemniej treść obu tych rodzajów decyzji musi być uzasadniona z punktu widzenia kryteriów podanych w zwrotach ocennych. I co najważniejsze, decyzje te podlegają kontroli sądowej (TK lub NSA). Osobnym zagadnieniem jest ograniczony zakres tej kontroli, bowiem nie dotyczy ona zazwyczaj ustalonej treści samego kryterium ocennego, lecz co najwyżej sposobu jej ustalania[8]. Kontrola taka jednak poprzez samo istnienie uaktywniać musi, przynajmniej w skali minimalnej, mechanizmy samokontroli w organach prawodawczych lub administracyjnych.

Specjalne znaczenie wśród zwrotów ocennych posiada odesłanie do zasad *sprawiedliwości społecznej* z art. 1. Problematyka ta nie może być w tym opracowaniu dokładniej omawiana. Budzi wiele problemów teoretycznych[9]. Z punktu widzenia założeń niniejszego opracowania, należy powiedzieć, że odesłanie do zasad sprawiedliwości społecznej spełnia cechy aż trzech z wyróżnionych wyżej grup funkcji odesłań. Jest więc po części deklaracją aksjologiczną, której sens jednakże daje się zoperacjonalizowć bardziej niż to ma miejsce w przypadku art. 2 projektu. Jest także, w jakimś sensie, dyrektywą kierunkową działań państwa, co jest szczególnie widoczne, jeżeli zestawi się treść art. 1

---

[8] Wkracza to częściowo w problematykę kontroli decyzji uznaniowych (por. np. M. Mincer: *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983). Odnośnie do kryterium słusznego odszkodowania wypowiadał się także TK (por. np. K 1/90, K 2/90).

[9] Por. np. Z. Ziembiński: *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993, s. 84 i n. oraz ogólniej idem: *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, *passim*.

z projektowanym katalogiem praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych (art. 53—62). Jest jednak także – i to jest podstawowa korzyść płynąca z tego sformułowania dla procesów decyzyjnych – elementem treściowego ukierunkowania decyzji ustawodawczych państwa, co właśnie jest przedmiotem wspomnianej kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Wpływa natomiast jedynie pośrednio na decyzje stosowania prawa (zarówno sądowego, jak i kierowniczego).

III

1. Projektodawca umieszcza konstrukcję zwrotów ocennych także w rozdziale II dotyczącym praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela (art. 24—70). Jest charakterystyczne, że nie powtarza się w tym rozdziale żadna nazwa kryterium zawartego w zwrotach ocennych rozdziału I. Nie oznacza to oczywiście, że projektodawca proponuje tu jakąś inną aksjologię normowania czy też, że w konsekwencji innego ujęcia słownego tych zwrotów procesy podejmowania decyzji prawnych opierać się będą na innych wartościach społecznych i politycznych. Warstwa słowna ma bowiem zawsze przy zwrotach ocennych drugorzędne znaczenie, a decyduje ogólna aksjologia systemu prawnego i oceny wypowiadane w toku procesów decyzyjnych. Obok tego, ważny jest także ów publiczny charakter prawa konstytucyjnego, który zakłada generalne preferowanie wzorów zachowań i kryteriów chroniących wartości wspólne dla poszczególnych zbiorowości społecznych, niezależnie od tego, jak brzmi konkretny zwrot ocenny. Dotyczy to także regulacji praw człowieka, mimo że z natury powinna ona brać pod uwagę także indywidualistyczny wymiar praw podmiotowych.

Publiczny (społeczny) punkt odniesienia jest wyraźnie widoczny w nazwach kryteriów powoływanych w zwrotach ocennych występujących w omawianym rozdziale. W art. 25 bowiem pojawia się kryterium *moralności publicznej*, od którego w art. 37 i 42 „odcięto" przymiotnik „publiczny". W art. 25, 37, 42, 50 oraz 129 występuje natomiast kryterium *porządku publicznego*. To ostatnie koresponduje treściowo z kryterium dobra publicznego (art. 48). W rozdziale tym pojawiają się ponadto także dwa inne, rzadziej spotykane kryteria. Są nimi *ważny interes gospodarczy* (art. 49) oraz *wyznawane zasady moralne* (art. 69). Te ostatnie są bodaj jedynym kryterium biorącym pod uwagę wspomniany wyżej indywidualistyczny punkt widzenia.

Jest jednak w tym rozdziale kryterium, któremu poświęcić należy chociażby kilka słów, bowiem pojawia się ono w polskim prawodawstwie po raz pierwszy. Jest nim kryterium *konieczności w demokratycznym państwie*. Jednak nie treść tego odesłania jest tak interesująca, gdyż w zasadzie nie odbiega ona wiele od znanych w polskim prawie kryteriów interesu społecznego lub publicznego, tyle

że zdecydowanie mocniej zaakcentowany został, poprzez słowo „konieczne", element wyjątkowości ograniczenia interesu indywidualnego wówczas, gdy koliduje on z interesem ogólnym. Najistotniejsze jest w powołaniu tego kryterium to, że projektodawca polski zdecydował się na skorzystanie ze sformułowania Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z r. 1950, pomimo zmiany konstrukcji Konwencji *konieczności w demokratycznym społeczeństwie* na własną konstrukcję *konieczności w demokratycznym państwie* (art. 25) lub *państwie prawnym* (art. 40). Zadeklarował w ten sposób ostrożnie nie tylko przywiązanie do standardów europejskich, ale także – jak się wydaje – potrzebę nawiązania do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na ten temat, który, podobnie jak i Komisja Praw Człowieka, uczynił ten zwrot wielokrotnie przedmiotem swoich decyzji[10].

2. Ogólną funkcją przepisów konstytucyjnych regulujących prawa i wolności człowieka jest zagwarantowanie określonych praw członkom społeczności oraz stworzenie granic ingerencji państwa w te prawa. Dotyczy to w szczególności praw osobistych i politycznych.

Można, jak się wydaje, wyróżnić cztery możliwe grupy funkcji zwrotów ocennych w konstytucyjnych regulacjach praw człowieka: (a) kryterium kierunkowe przyznawania i ochrony praw przez państwo, (b) kryterium ograniczania przez państwo przyznanych praw, (c) kryterium obrony obywatela przed ingerencją państwa w jego prawa, oraz (d) kryterium obrony obywatela przed narzucaniem mu obowiązków przez państwo.

Zwroty ocenne zawierające kierunkowe kryteria aktywności państwa w realizacji praw, głównie socjalnych, są wyrazem tej samej metody regulacji, która występuje przy przepisach określających zadania państwa (ad a). Prawodawca przy regulacji praw socjalnych kieruje się nieco innymi niż to ma miejsce przy prawach osobistych czy politycznych racjami. Ich charakter normatywny jest dyskusyjny, podobnie jak możliwość kontroli wykonania zobowiązań przez organy państwowe[11]. Zwroty ocenne, jeżeli w takich regulacjach występują, odgrywają zupełnie podobną rolę jak przy zwrotach ocennych w kierunkowych dyrektywach aktywności państwa, formułowanych w ramach zasad ustroju, chociaż przepisy określające socjalne funkcje państwa dotyczą z reguły materii bardziej szczegółowych.

---

[10] Por. D. J. Harris, M. O'Boyle, C. Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights*, London 1995, s. 283 i n.; D. Gomien, D. Harris, L. Zwaak: *Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Strasbourg 1996, s. 214 i n.; M. A. Nowicki: *Wokół Konwencji Europejskiej*, Warszawa 1992, s. 76–77.

[11] Charakterystyczna w tym kontekście jest pozycja Europejskiej Karty Socjalnej w porównaniu z Europejską Konwencją Praw Człowieka (por. C. Mik: *Koncepcja normatywna prawa europejskiego praw człowieka*, Toruń 1994, s. 74 i n.). Karta korzysta z konstrukcji zwrotów ocennych dość często, np.: najwyższy osiągalny poziom (część I, p. 11), rozsądny wymiar (art. 2), zadowalający poziom (art. 12) itp., chociaż brak jest w tym akcie odesłań o charakterze klauzul generalnych.

Podstawowym założeniem przepisów regulujących prawa i wolności osobiste i polityczne powinno być przekonanie, że kompetencja państwa do ingerowania w prawa jednostki jest ograniczona. Konstytucja zwykle jednak przyznaje państwu możliwość ingerencji wówczas, gdy na pełnym korzystaniu z tych praw mogłyby ucierpieć prawa innych osób lub interes ogólny (ad b). I właśnie zwroty ocenne wykorzystywane są do sformułowania kryteriów, według których państwo może, poprzez decyzje ustawodawcze i decyzje stosowania prawa, przyznane prawa ograniczać. Można zatem powiedzieć, że kryteria ze zwrotów ocennych, przyznając państwu generalną kompetencję do ingerowania, pełnią jednocześnie w pewnym zakresie funkcję treściowego limitowania kompetencji do ograniczania przyznanych praw obywatelskich.

Koresponduje z tą główną funkcją także jeszcze inna, polegająca na tym, iż kryterium ocenne może stanowić granicę prawa osobistego lub politycznego, a z drugiej strony patrząc – środek samoobrony państwa przed aktywnością obywateli lub ich organizacji, mogącą wkroczyć w sferę, którą państwo jako organizacja musi chronić. Taką funkcję mogą pełnić na przykład odesłania do interesu państwa przy określeniu granic prawa obywatela do informacji o działaniach organów państwowych.

I wreszcie, wyróżnić można także funkcję odesłania ocennego, polegającą na nazwaniu kryterium, które podaje nieprzekraczalne kryterium ingerencji państwa w sferę prywatną (ad c) lub ogranicza kompetencje państwa do egzekwowania unormowanego w konstytucji obowiązku obywatela (ad d). Te funkcje można ująć z innej strony – jako podanie kryterium samoobrony obywatela przed ingerencją państwa, która w pierwszym przypadku naruszałaby sferę prywatną ponad potrzebną miarę, natomiast w drugim – wymuszałaby spełnienie obowiązku, który w aktualnej sytuacji łamie jakieś wartości dla obywatela istotne.

Najwięcej wątpliwości budzi określanie w konstytucji kryteriów ocennych dla działań państwa w realizacji praw socjalnych (ad a). Niezależnie od dyskusyjności problemu zakresu roli państwa oraz obecności tego rodzaju deklaracji w akcie konstytucyjnym[12], kryteria ocenne w takich konstrukcjach zawsze podlegać będą fluktuacjom politycznym i interpretowane będą zależnie od celów socjalnych w programach rządzących sił politycznych. Staną się więc elementem gry politycznej, co z pewnością nie wpłynie na prestiż konstytucji jako podstawowego aktu prawnego. Z racji nieroszczeniowego zazwyczaj charakteru tych praw, narażone ponadto na szwank zostaną cechy normatywności i bezpośredniego stosowania konstytucji. Brak możliwości sądowej kontroli wykonania takich „obietnic" konstytucyjnych dodatkowo pogłębi kontrowersje co do treści poszczególnych odesłań. Powtarzają się więc negatywne cechy umieszczania zwrotów ocennych w regulacjach zasad ustroju (por. II).

[12] Por. np. L. Leszczyński: *Zakres regulacji a właściwości norm konstytucyjnych*, „Państwo i Prawo" 1995, nr 5, s. 22 i n.

Pozostałe grupy odesłań (ad b–d) nie są tymi wadami obarczone, chociaż oczywiście zawsze należy brać pod uwagę możliwe i naturalne „nieporozumienia" co do treści tych konstrukcji i ich funkcji, a aparat państwowy ze szczególną ostrożnością powinien korzystać z odesłań przy ustalaniu własnych kompetencji do ingerowania w przyznane prawa jednostkowe. Ustalanie znaczeń i ról odesłań przenosi się jednak w tych przypadkach na poziom decydowania prawnego, w tym sądowego, co oznacza także przeniesienie sporu z płaszczyzny ideologicznej i politycznej na płaszczyznę aksjologii prawnej.

3. Niezależnie od szeregu dyskusyjnych uwag na temat zawartości praw socjalnych, gospodarczych i kulturalnych w projekcie Konstytucji RP, z punktu widzenia zawartości zwrotów ocennych w tych regulacjach (ad a), należy powiedzieć, że projektodawcy udało się ich po prostu uniknąć. Jak się wydaje, zmniejsza to niedogodności, jakie w każdym przypadku tzw. deklaracji socjalnych czy też socjalnych norm zadaniowych w konstytucji powstają. Jest jednak charakterystyczne, że typowych zwrotów ocennych nie zawierały także postanowienia Konstytucji z r. 1952. Akt ten odwoływał się oczywiście przy kwestiach związanych z prawami socjalnymi do szeregu sformułowań ideologicznych, ale nie formułował otwarcie kryteriów, według których decyzje dotyczące realizacji tych praw obywatelskich mogłyby być podejmowane. Klimat ideologiczny potęgowany był przez sformułowania porównawcze, o specjalnym, emocjonalnym zabarwieniu (utrwalając i pomnażając, umacnia i rozszerza, wszechstronny, postępowy, szczególnie troskliwa, doniosła itp.) i to jak gdyby „wystarczało" w określeniu i podkreśleniu aksjologii, na której podmioty realizujące prawo konstytucyjne miały się opierać. Jedynymi sformułowaniami, które odpowiadają charakterem omawianym w tym opracowaniu zwrotom ocennym, było szczegółowe odesłanie w Konstytucji z r. 1952 do kryterium *dobra rodziny* (art. 79) oraz do *zasad współżycia społecznego* (art. 90). Zdecydowana większość tych aksjologicznych sformułowań pozostała w obowiązujących przepisach konstytucyjnych, pomimo nowelizacji z r. 1989.

Wszystkie zwroty ocenne umieszczone w projekcie Konstytucji RP związane są z trzema pozostałymi funkcjami odesłań. Najistotniejsze znaczenie ma wypływająca z największej liczby odesłań funkcja umożliwiania ograniczenia zakresu przyznanych praw jednostkowych ze względu na kryteria ogólne (społeczne, publiczne, powszechne), oznaczająca jednocześnie określenie kompetencji państwa do interwencji tylko wówczas, gdy wartości wyrażone w takich zwrotach ocennych mogą zostać naruszone. Najpełniej wyraża to sformułowanie ust. 3 art. 25 projektu („Ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności mogą być ustalone tylko ustawą, gdy są *konieczne w demokratycznym państwie*, w interesie bezpieczeństwa państwa lub *porządku publicznego*, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia lub *moralności publicznej*, albo praw i wolności innych osób"). Funkcja ta koresponduje z wyróżnioną przy okazji omawiania zasad ustrojowych funkcją ograniczenia kompetencji państwa przy podejmowaniu

decyzji dotyczących wywłaszczenia i ograniczenia działalności gospodarczej. Należy jednak zdawać sobie sprawę z faktu, że jednocześnie udzielona zostaje w ten sposób kompetencja do ingerowania, która w sprzyjających warunkach może być nadużyta. U podstaw tych unormowań leży założenie, że mogą zdarzyć się sytuacje, w których organy państwowe muszą działać w imię interesu ogólnego. Przewiduje je nie tylko nasz projekt, ale także Europejska Konwencja Praw Człowieka (w art. 8, 9, 10 oraz 11, a także w art. 2 protokołu nr 4), używając w sumie podobnych zwrotów ocennych[13], a sankcjonuje poprzez swe orzecznictwo Europejski Trybunał Praw Człowieka[14]. Umiejscowienie tych odesłań w przepisie zawartym w *Zasadach ogólnych* rozdziału II powoduje możliwość zastosowania poszczególnych kryteriów w realizacji każdego prawa, wymienionego później (a więc także tam, gdzie kryteria takie nie są podane[15]). Natomiast nawiązanie do nazewnictwa Konwencji stwarza wrażenie, że intencją tych unormowań jest oparcie się na praktyce europejskiej, co byłoby nie tylko ze wszech miar pożądane, ale także stwarzałoby element gwarancji prawidłowej praktyki posługiwania się tymi odesłaniami.

Niektóre kryteria wysuwane w art. 25 powtarzane są w projekcie przy regulacjach bardziej szczegółowych (np. w art. 40 – przy wyłączeniu jawności rozprawy, w art. 42 – przy ograniczaniu wolności uzewnętrzniania religii), pełniąc w sumie podobną funkcję. Przy ograniczeniu prawa do strajku (art. 48) posłużono się natomiast odesłaniem do innego kryterium – *dobra publicznego.*

Niejako inną stroną uprawnienia państwa do ograniczania praw i wolności jest uprawnienie do „bronienia się", za pomocą kryteriów ocennych, przez państwo przed dostępem do poznania szczegółów jego funkcjonowania. Podstawą takich sformułowań jest założenie, że integralność działań państwowych mogłaby ucierpieć w wyniku pełnej realizacji praw obywatelskich. Dotyczy to zwłaszcza uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz dostępu do dokumentów, wstępu na posiedzenia ciał kolegialnych itp. (art. 50), co może być ograniczane ze względu m. in. na ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. To ostatnie kryterium pojwaia się tylko raz w całym projekcie konstytucji.

Kryterium *konieczności w demokratycznym państwie prawnym* stanowi także element funkcji zwrotu ocennego, polegającej na bezpośrednim podaniu kryterium granicy aktywności państwa i innych podmiotów prawnych (ad c). W art. 40 ustanowiono bowiem zakaz pozyskiwania i gromadzenia innych

---

[13] Wśród kryteriów ocennych znajdują się tam: *necessary in a democratic society, interests of national security, public safety, economic well-being, protection of morals, protection of public order.*

[14] Por. np. Sunday Times przeciwko Wielkiej Brytanii z r. 1979 (A. 30), czy też Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii z r. 1976 (A. 24).

[15] Mimo braku jakichkolwiek kryteriów np. wprowadzania zezwoleń na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej w art. 43, organ państwowy powinien korzystać z kryteriów art. 25.

informacji o obywatelach niż *niezbędnie konieczne w demokratycznym państwie prawnym*[16].

Funkcja obrony przed ingerencją państwa (ad d) może mieć także jeszcze inny aspekt. Może bowiem wiązać się także ze sformułowaniem art. 69, regulującego obowiązek służby wojskowej. Kryterium *uznawanych zasad moralnych*, nie pozwalających na odbywanie takiej służby, może stanowić podstawę przeniesienia obowiązku regularnej służby wojskowej na obowiązek odbycia „jedynie" służby zastępczej. Jak powiedziano wcześniej, jest to jedyne kryterium ocenne odwołujące się do wartości uznawanych przez jednostki, a nie grupy czy całe społeczeństwo. Zwrot ten pełni zresztą inną rolę w procesie decyzyjnym, bowiem nie wyznacza on kryteriów, których treść ma być przez podmiot podejmujący decyzję ustalona, lecz wymaga stwierdzenia faktu wyznawania przez obywatela zasad moralnych, które nie pozwalają na tę czynność (bez ich aksjologicznej kwalifikacji). Nie stanowi przy tym zanegowania samego obowiązku, lecz jedynie rodzaj jego „złagodzenia".

IV

Powyższa, z konieczności dość pobieżna, analiza tekstu projektu Konstytucji RP z punktu widzenia występowania w nim zwrotów ocennych pozwala na wysunięcie kilku wniosków, istotnych z punktu widzenia tak twórców, jak i adresatów przyszłej konstytucji. Zawsze bowiem, także przy założeniu, że dana koncepcja prawodawcza realizowana jest w teście prawnym w sposób rzetelny i logiczny, może się zdarzyć, że funkcje założone nie będą odpowiadać (w pełni) funkcjom rzeczywistym, w rozumieniu skutków, do jakich poszczególne sformułowania doprowadzą poprzez procesy stosowania norm prawnych i realizowania przyznanych różnym podmiotom uprawnień. Nie zawsze także podmioty uczestniczące w procesie powstawania konstytucji potrafią ująć funkcje założone tak, aby wziąć pod uwagę wszystkie właściwości formułowanego tekstu i systemu norm w nim zawartych.

Niektóre z tych ewentualnych rozbieżności pomiędzy oboma ujęciami funkcji norm oraz właściwości formułowanego tekstu prawnego i systemu przepisów mogą wiązać się z pojawieniem się konstrukcji zwrotów ocennych. Pewne konkluzje, które z analizy projektu Konstytucji RP wynikają, wydają się być charakterystyczne dla każdego procesu powstawania konstytucji, inne zaś – właściwe dla powstawania konstytucji w państwie podlegającym głębszej ustrojowej transformacji. Spróbujmy dokonać krótkiego przeglądu niektórych z nich.

[16] Nie wydaje się, aby nagromadzenie dwóch określeń stopniujących („niezbędnie konieczne") było rozwiązaniem prawidłowym. Wprawdzie działa to „na korzyść" praw jednostki i nie stwarza podstawy do nadużywania przez podmioty „silniejsze", a nawet jeszcze bardziej ogranicza modelową skalę ingerencji, niemniej może budzić pewne wątpliwości natury językowo-logicznej.

Po pierwsze, należy pogodzić się z myślą, że zwroty ocenne występują w tekstach prawnych, w tym także w tekście konstytucji. Praktyka taka nie wynika jedynie z właściwości języka prawnego. Niewątpliwie u podstaw prawodawczej polityki tworzenia odesłań ocennych leży chęć prawodawcy „zrzucenia" z siebie przynajmniej części odpowiedzialności za treść prawa, zwłaszcza wówczas, gdy społeczne, a nawet polityczne preferencje aksjologiczne nie są w pełni ukształtowane. Przy tworzeniu konstytucji znaczenia nabiera także chęć „zadeklarowania" określonej aksjologii, na której opierać się ma nie tylko aparat wykonujący normy konstytucyjne, ale także ustawodawca oraz organy stosujące ustawy zwykłe i akty podustawowe. Odesłania konstytucyjne pełnią więc rolę „ram wyborów aksjologicznych" dla aktów prawodawstwa zwykłego i stosowania prawa.

Po drugie, wśród kryteriów wyrażanych w konstytucyjnych zwrotach ocennych przeważają zdecydowanie odesłania do wartości publicznych (ogólnych, społecznych). Jest to widoczne w samych nazwach kryteriów, które ów kontekst powszechny zachowują nawet wówczas, gdy odwołują się do zasad moralnych. Równocześnie brak jest bezpośrednich odesłań do norm zwyczajowych. Kontekst ogólnospołeczny odesłań konstytucyjnych kształtuje modelowy sposób odczytywania treści tych kryteriów, przynajmniej potencjalnie, na zasadzie zbliżenia do wartości politycznych, mniej lub bardziej zideologizowanych. Dzieje się tak w przypadku każdej gałęzi prawa publicznego, niemniej w prawie konstytucyjnym związek aksjologii prawnej i politycznej jest jeszcze bardziej aktualny, ponieważ akt ten ma charakter najbardziej ogólny i pełni rolę aktu nadrzędnego w systemie prawa. Reguluje ponadto materie, które z całą pewnością nie mogą być politycznie obojętne. Musi to rzutować także na sposób i wynik interpretacji tych odesłań, które znalazły się w projekcie konstytucji.

Po trzecie, niebezpieczeństwo upolitycznienia zależy od rodzaju reżimu politycznego. Jest tym większe, im w wżyszym stopniu przewagę uzyskuje jedna opcja polityczna. Im bardziej trwała przewaga, tym większa szansa na bardziej jednostronne i upolitycznione rozumienie odesłań ocennych. Zbliżanie się do cech trwałego systemu autorytarnego jeszcze bardziej te właściwości pogłębia. Mechanizmy demokratycznego wyłaniania władzy stanowić mogą barierę przed taką praktyką, ale tylko wówczas, gdy są dostatecznie ugruntowane w tradycji konstytucyjnej. W polskiej praktyce konstytucyjnej takich ukształtowanych mechanizmów jednak brak i niebezpieczeństwo jest aktualne nawet przy demokratycznych wyborach. Należałoby zatem jak najbardziej konsekwentnie unikać zwrotów ocennych w tekście konstytucyjnym. Dotyczy to zwłaszcza tej części regulacji, która formułuje zadania państwa, bowiem tu właśnie nałożenie się możliwości upolityczniania ocen w każdej gałęzi prawa publicznego z zaprogramowaniem kształtującej, aktywnej roli państwa w życiu społecznym, której kontrolowanie może być z powodu braku tradycji korzystania z nowoczesnych instytucji demokratycznych utrudnione, prowadzi do zbyt wielkiej koncentracji kompetencji aparatu państwowego.

Po czwarte, pamiętając o niebezpieczeństwach płynących z obecności odesłań w zasadach ustroju czy regulacji praw obywatelskich, należy podkreślić, że najbardziej niebezpieczne jest umieszczanie odesłań pozaprawnych w przepisach konstytucji regulujących strukturę i zasady funkcjonowania organów państwa. Obecność zwrotów ocennych w tych fragmentach regulacji nie była przedmiotem tego opracowania. Z zadowoleniem jednak należy powiedzieć w podsumowaniu pracy, że projektodawca polski, tak jak nie zawarł w ogóle odesłań w rozdziale o źródłach prawa (rozdz. III), tak też nie nadużył ani ilościowo, ani jakościowo możliwości sięgania po te konstrukcje w rozdziałach IV–XI. Spotykamy tu bowiem zaledwie kilka odesłań, wśród których największe znaczenie ma ustalenie kompetencji Rady Ministrów, m. in. w zakresie ochrony *interesów Skarbu Państwa,* zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz *porządku publicznego* w sposób określony ustawami (art. 129). Ponadto *dobro państwa* może być podstawą uchwalenia tajności obrad Sejmu, natomiast *gospodarność, celowość* oraz *rzetelność* – kryteriami wewnętrznej kontroli m. in. poszczególnych składników aparatu państwowego, zaś *legalność* i *gospodarność* – kontroli także innych jednostek organizacyjnych przez NIK (art. 177). Te ostatnie kryteria mają zresztą inny sens aksjologiczny niż kryteria omawiane dotychczas, bowiem kierują uwagę na, z natury bardziej „mierzalne", wartości ekonomiczne czy prakseologiczne.

Po piąte, próba oceny występowania zwrotów ocennych w rozdziałach projektu dotyczących zasad ustroju i praw obywatelskich nie prowadzi do wykazania wyraźnych nadużyć na poziomie formułowania zwrotów ocennych w teście regulacji. Opinia taka jest niezależna od ewentualnych ocen krytycznych odnośnie do poszczególnych fragmentów regulacji czy metod normowania. W zakresie formułownia odesłań projektodawca postępuje jednak dość rozważnie. Nie tworzy dużej liczby odesłań tam, gdzie kreuje aktywną rolę państwa i określa jego zadania. Konstruuje wprawdzie przy pomocy odesłań kompetencje np. do ingerowania przez państwo w przyznane prawa i wolności, ale czyni to w sposób zasadniczo umożliwiający kontrolę, także sądową. Oczywiście nie oznacza to, że nie pojawiają się niebezpieczeństwa nadużywania odesłań, zwłaszcza przy zbieganiu się, wspomnianych wcześniej, czynników sprzyjających. Konstrukcja odesłań ocennych bowiem, jak chyba żadna inna konstrukcja prawna, zależy nie tyle od sformułowań, ile od praktyki posługiwania się nimi. I to właśnie ta praktyka, zależna przecież od wielu elementów trudnych dziś do przewidzenia, zadecyduje o sposobie wykorzystania odesłań. W procesie tworzenia prawa można te przyszłe, dające się przewidzieć skutki jedynie minimalizować. Nie wymaga chyba uzasadniania, że takim racjonalnym minimalizowaniem jest np. powiązanie nazw odesłań konstytucyjnych (art. 25, 42, 50) z nazwami odesłań Konwencji Europejskiej i, co jest naturalną tego konsekwencją, orzecznictwem Trybunału Praw Człowieka. To chyba najbardziej doniosła decyzja projektodawcy, chociaż nie ustrzegł się on etatyzacji aksjologii prawnej

wówczas, gdy zmienił nazwę *konieczność w demokratycznym społeczeństwie* na *konieczność w demokratycznym państwie*. Również sięganie po konstrukcje sprawdzone w nowoczesnych konstytucjach demokratycznych (odesłania z art. 15, 16) należą do środków minimalizujących potencjalne niebezpieczeństwa. Należy ufać, że taka praktyka konstytucyjna pójdzie podobną drogą. Na tym tle zwracają uwagę spory teoretyczne oraz trudności interpretacyjne występujące w orzecznictwie TK, odnoszące się do kryterium zasad sprawiedliwości społecznej urzeczywistnianych, w zamyśle konstytuanty, przez demokratyczne państwo prawne.

Po szóste, projekt prezentuje się, z punktu widzenia występowania zwrotów ocennych w tekście, korzystnie w porównaniu z Konstytucją z 1952 r., która powoływała takich zwrotów wiele i to zwłaszcza przy określaniu zadań państwa. Porównanie takie nie jest oczywiście odkrywcze, nasuwa się ono jednak w sposób naturalny, zwłaszcza że wiele przepisów tamtego aktu nadal obowiązuje. Projektodawca nie „szafuje" tą konstrukcją zwłaszcza pod względem ilościowym[17], chociaż w projekcie jest o wiele więcej odesłań niż w przepisach pozostałych w mocy po nowelizacji z 29 grudnia 1989 r. Może to stanowić podstawę do wysunięcia tezy o wzmacniającej się potrzebie deklarowania aksjologii w tekście konstytucji w miarę stabilizacji nowych wartości. Konkretne sformułowania ocenne projektu mogą jednak, co wynika z przeprowadzonej wyżej analizy, budzić pewne wątpliwości co do sensu językowego, normatywnego charakteru przepisu czy też funkcji. Mogą także niekiedy wywoływać wrażenie zwrotów językowo niezgrabnych (np. *interes bezpieczeństwa państwa* w art. 25). Generalnie jednak biorąc, wszystkie powołane w projekcie zwroty opierają się na nowej aksjologii (brak odesłań np. do zasad współżycia społecznego i innych kryteriów nieodparcie kojarzących się z socjalistycznym porządkiem prawnym) i mogą w tym kontekście odegrać ważną rolę w procesie przekształceń w całym systemie prawnym.

Po siódme wreszcie, należy jednak zdać sobie wyraźnie sprawę, że jakakolwiek próba oceny projektu z punktu widzenia obecności, sensu językowego i potencjalnych funkcji zwrotów ocennych dotyczy tylko jednego z aspektów poprawności regulacji konstytucyjnej. Nie powinna i nie może zastąpić dyskusji na inne „tematy konstytucyjne", bardziej nawet chyba istotne z punktu widzenia stworzenia podstaw całego porządku prawnego. Kwalifikacja formułowania zwrotów ocennych jest tylko kwalifikacją formułowania zwrotów ocennych i ich potencjalnych funkcji. To prawda, że tworzone zostają w ten sposób ramy wyborów aksjologicznych dla decyzji podejmowanych na podstawie różnych norm systemu prawnego. To prawda, że ma miejsce deklarowanie szczególnie cennych stanów rzeczy, uznanych przez konstytuantę

---

[17] Jest to – jak się wydaje – trend ogólniejszy, co widać na podstawie analizy np. konstytucji Rosji, Czech, Słowacji, Węgier czy Bułgarii.

jako wartościowe, ale jednocześnie niemożliwe do „aksjologicznego zdefiniowania" i dlatego wyrażone w postacie zwrotu wymagającego każdorazowej oceny przez podmiot podejmujący decyzję. Tak naprawdę jednak, zwroty ocenne są tylko zapowiedzią oceniania w procesie decyzyjnym. Orientują w preferencjach aksjologicznych, ewentualnie kierunkują je na pewne wartości, ale tych preferencji nie przesądzają. I tak bowiem w ostateczności o ich treści i roli zadecyduje praktyka, kształtująca się w społecznej i politycznej sytuacji, której jedynie niektóre elementy dają się w chwili powstawania aktu konstytucyjnego przewidzieć. Stąd w istocie, i jest to wniosek najbardziej ogólny, im mniej tego rodzaju odesłań w konstytucji jako akcie prawa publicznego, tym generalnie mniej możliwości zaktualizowania naturalnie pojawiających się niebezpieczeństw posługiwania się zwrotami ocennymi.

SUMMARY

The Draft Constitution contains extra-legal references directing the subjects that implement and apply legal norms towards values (criteria) that have been formulated but not defined in the text of the Constitution. Those evaluation phrases include: common welfare, public interest, public purposes, adequate compensation, principles of social justice, public morality, important economic interest, or necessity in a democratic state. They are to be found in two chapters of the Draft: on the supreme principles and on civil rights.

In the regulation of the supreme principles evaluation phrases have the following functions: a) the directional criterion of the state's activity, b) an element of axiological declaration, c) the criterion of protection that the state grants to non-state organizational units, and d) the criterion of restriction of particular competence of state agencies. The last functions arouse comparatively few doubts about the effects of the use of those phrases while the first poses the greatest threats.

In the regulation of civil rights evaluation phrases have these functions: a) the directional criterion of granting and protecting rights by the state, b) the criterion of restricting by the state of the rights granted, c) the criterion of the defence of the citizen against the state's interference in their rights, and d) the criterion of the protection of the citizens against the imposition by the state of duties upon them. Also here, the least potential danger is connected with the last two functions.

Constitutional law, however, as the public law that is closest to the political system and realized in the controlling application of law, always subjected to the interference of the political scheme, should avoid evaluation phrases. The Draft generally satisfies this condition, which should not be changed in the process of its further development. Any increase in the number of those phrases or heightening their role in constitutional law might produce conditions for excessive politicization or even ideologicalization of the process of application of its norms.